



**QUEEN'S
UNIVERSITY
BELFAST**

Acuerdos megarregionales y cláusulas laborales

Melo Araujo, B. (2018). Acuerdos megarregionales y cláusulas laborales. *ICTSD Puentes*, 19(2), 16-20.
<https://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/acuerdos-megarregionales-y-cl%C3%A1usulas-laborales>

Published in:
ICTSD Puentes

Document Version:
Publisher's PDF, also known as Version of record

Queen's University Belfast - Research Portal:
[Link to publication record in Queen's University Belfast Research Portal](#)

Publisher rights
© 2018 Puentes/ICTSD. This work is made available online in accordance with the publisher's policies. Please refer to any applicable terms of use of the publisher.

General rights
Copyright for the publications made accessible via the Queen's University Belfast Research Portal is retained by the author(s) and / or other copyright owners and it is a condition of accessing these publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

Take down policy
The Research Portal is Queen's institutional repository that provides access to Queen's research output. Every effort has been made to ensure that content in the Research Portal does not infringe any person's rights, or applicable UK laws. If you discover content in the Research Portal that you believe breaches copyright or violates any law, please contact openaccess@qub.ac.uk.

MEGARREGIONALES

Acuerdos megarregionales y cláusulas laborales

Billy Melo-Araujo

En este artículo, el autor argumenta que los acuerdos megarregionales pueden ofrecer perspectivas novedosas respecto a lo legislado por la OMC en materia de cláusulas laborales, si se combina la utilización de condicionalidades con mecanismos de seguimiento ex-post.

En los últimos años, los llamados acuerdos comerciales megarregionales se han convertido en una de las figuras más destacadas del panorama comercial internacional. Éstos incluyen a la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP, por su sigla en inglés); al Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, por su sigla en inglés); a la Zona de Libre Comercio Continental (CFTA, por su sigla en inglés); al Tratado de Libre Comercio (TLC) de la Unión Europea (UE) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR); y a la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por su sigla en inglés).

Estos megarregionales se distinguen entre sí no sólo por las áreas geográficas que comprenden, sino también por la amplitud y profundidad de los compromisos acordados en algunos casos. Los acuerdos que involucran a la UE y los Estados Unidos son particularmente significativos porque abarcan cuestiones que van mucho más allá de lo que actualmente se aborda en la legislación de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Éstos profundizan en áreas tales como inversión, comercio digital, competencia, regulación de empresas de propiedad estatal, estándares laborales y protección ambiental. De hecho, una de las cuestiones clave que surgieron en las negociaciones de estos megarregionales fue que estos acuerdos eran necesarios para compensar la falta de avances registrados en las negociaciones multilaterales de comercio. Hasta hace relativamente poco, se consideró incluso que dichos acuerdos suplantarán a la OMC como el principal foro para la elaboración de normas multilaterales.

Hasta el momento, sin embargo, los megarregionales no han cumplido con estas grandes expectativas. Tanto la TTIP como el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por su sigla en inglés) fueron objeto de intensas críticas a lo largo de las negociaciones. Tras la elección de Donald Trump para la Presidencia de los Estados Unidos y el consiguiente giro proteccionista de su política, Estados Unidos decidió abandonar ambas negociaciones. El TPP ha sido reactivado y re-etiquetado como el CPTPP, pero, sin Estados Unidos, su importancia económica y geopolítica es muy reducida. La RCEP y el TLC UE-MERCOSUR aún están siendo negociados, y la CFTA, que se firmó recientemente entre 54 países del continente africano, es un acuerdo “poco profundo”, centrado principalmente en el comercio de bienes.

A pesar de estos recientes acontecimientos, quizás es demasiado pronto para firmar la sentencia de muerte de estos megarregionales. La reformulación del TPP como CPTPP muestra que el apetito por tales acuerdos aún está presente. Más recientemente, los Estados Unidos también han mostrado algunos indicios de que la TTIP se podría revivir a futuro. La parálisis y el creciente cuestionamiento de la OMC como ámbito para la elaboración de normas para el comercio internacional también significa que los megarregionales aún pueden ofrecer una plataforma mejoradora para actualizar la regulación existente.

Las cláusulas laborales en los acuerdos de comercio

En el campo de las normas laborales, los megarregionales respaldados por la UE y los Estados Unidos han tendido a ir más allá de lo previsto en la legislación de la OMC. Durante mucho tiempo, ambos bloques económicos han sido partidarios de estrechar los vínculos entre comercio y trabajo – es decir, de garantizar en los acuerdos comerciales el cumplimiento de las normas mínimas de protección laboral. Se han presentado diversos

Población económicamente activa de la UE

Trabajadores a tiempo
completo

178,2 millones

Trabajadores a
tiempo parcial

45,3 millones

Desempleados

20,9 millones

*Fuente: Comisión
Europea (2016)*

argumentos para justificar tales vínculos. El argumento económico es que los países con bajos costos laborales tienen una ventaja competitiva desleal en términos del comercio mundial y de la atracción de inversión extranjera. Así, al exigir que los países cumplan con las normas mínimas, se pretende evitar una llamada "carrera hacia abajo" en la cual los países están tentados a reducir los estándares para obtener una ventaja competitiva.

Otro argumento, históricamente utilizado por la UE, se basa en ciertos principios básicos que sostienen que, en la medida en que ciertos derechos laborales son reconocidos como derechos humanos fundamentales (como la prohibición de la esclavitud o el trabajo infantil), existe un imperativo moral de restringir el acceso a mercados en aquellos países donde no se respetan los derechos humanos universalmente aceptados.

Como era de esperar, los países en desarrollo se opusieron a estos argumentos cuando se presentaron en Ginebra. Con alguna razón, estos países cuestionan tanto la validez económica del argumento de la "carrera hacia abajo", como la noción de que un subconjunto de países posean la legitimidad necesaria para identificar aquellas normas laborales que deben ser consideradas universales. Estudios recientes, sin embargo, han demostrado que la inclusión de cláusulas laborales en los acuerdos comerciales tiene un impacto insignificante en los flujos comerciales¹, invalidando la visión de que los vínculos entre comercio y trabajo tienen efectos proteccionistas o de mejora del comercio.

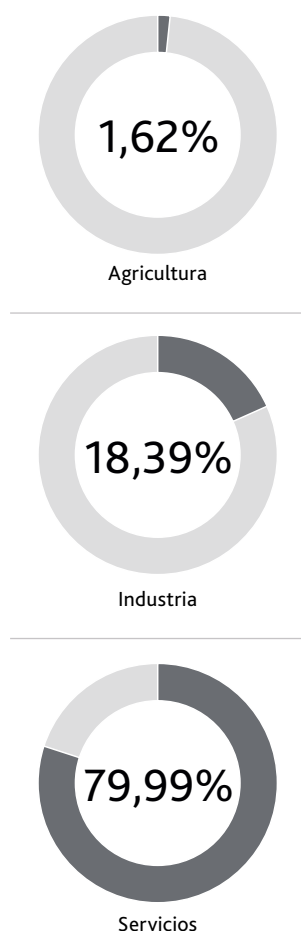
Mientras que los intentos de la OMC por introducir vínculos entre el comercio y el trabajo han fracasado, la UE y los Estados Unidos sí han tenido éxito en incluir cláusulas laborales en los TLC bilaterales. Estados Unidos generalmente incluye un "capítulo laboral" en sus acuerdos, mientras que, durante más de una década, la UE ha incluido sistemáticamente en sus propios acuerdos comerciales capítulos de "desarrollo sostenible" que requieren el cumplimiento de normas laborales y de protección ambiental.

A pesar de que los megaregionales como el TPP o la TTIP se han presentado usualmente como los posibles puntos de inflexión en lo que refiere a los derechos sociales en los acuerdos comerciales, la realidad es que se observa muy poca diferencia entre las cláusulas laborales incluidas en los TLC bilaterales de Estados Unidos y la UE, con aquellas previstas en los megaregionales como el TPP, la TTIP y el TLC entre UE-MERCOSUR. En efecto, estos últimos, en su mayoría, han tratado de replicar las prácticas de los primeros².

Los megaregionales negociados por la UE y los Estados Unidos han seguido un enfoque similar. En primer lugar, estos acuerdos requieren a las partes que suscriban y cumplan las normas laborales reconocidas a nivel internacional. Estas normas provienen principalmente de los acuerdos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) e incluyen derechos laborales – como libertad de asociación, negociación colectiva y prohibición del trabajo infantil – y normas sobre condiciones de trabajo – como salario mínimo y derechos de seguridad social. En segundo lugar, estos TLC también incluyen obligaciones relacionadas con el comercio, exigiendo a las partes que no flexibilicen sus normas laborales domésticas de forma tal que afecten el comercio o atraigan inversión extranjera. La idea aquí es que las partes no deben manipular la regulación nacional (disminuyendo o absteniéndose de hacer cumplir las normas) para obtener una ventaja competitiva injusta en el comercio o la inversión.

La UE y los Estados Unidos se distinguen de manera significativa en lo que se refiere a cómo garantizar el cumplimiento de las obligaciones laborales incluidas en sus TLC. Estados Unidos ha generalmente adoptado un enfoque denominado "condicional", en el que el trato preferencial y los compromisos negociados de acceso a mercados están sujetos al cumplimiento de las normas laborales mínimas. Esta condicionalidad se manifiesta de dos maneras. En primer lugar, Estados Unidos ha exigido históricamente a sus contrapartes llevar a cabo importantes reformas laborales internas antes de la entrada en vigor de los acuerdos comerciales. Tales precondiciones permiten al país utilizar la amenaza de no ratificación para forzar a sus socios comerciales a mejorar los estándares de protección laboral nacional. Por ejemplo, una de las características de la firma del TPP fue que Estados Unidos también negoció acuerdos bilaterales con Vietnam, Malasia y

Distribución de la fuerza de trabajo en Estados Unidos



Fuente: Oficina del Censo de los Estados Unidos (2016)

Brunei – es decir, con aquellas partes identificadas con estándares laborales relativamente bajos y un pobre historial de ratificación de las convenciones de la OIT. Estas partes debían llevar a cabo una serie de reformas en su legislación nacional a fin de beneficiarse del libre acceso al mercado de Estados Unidos. En segundo lugar, la condicionalidad también se observa en el mecanismo de solución de controversias previsto en los TLC celebrados por Estados Unidos. En general, estos permiten la suspensión de beneficios contra una parte si se demuestra que el no cumplimiento fue resultado de una acción sostenida o recurrente o de una inacción, de manera tal que se ha visto afectado el comercio o la inversión entre las partes.

Por el contrario, la UE adopta un enfoque "promocional"³: hace hincapié en el diálogo para promover las normas laborales y no somete sus cláusulas laborales a los mecanismos de solución de controversias previstos en el TLC. A diferencia de Estados Unidos, la UE normalmente se basa en el establecimiento de Comités de Desarrollo Sostenible y estructuras de la sociedad civil destinadas a garantizar el monitoreo continuo del cumplimiento de las cláusulas laborales. Por ejemplo, las propuestas de la UE en el TLC UE-MERCOSUR incluyen el establecimiento de un "Comité de Comercio y Desarrollo Sostenible" que monitorea la implementación efectiva de las provisiones laborales, y un mecanismo de solución de diferencias que revisa las disputas relacionadas con las cláusulas laborales pero que sólo puede producir informes no vinculantes.

Examinando la efectividad de las cláusulas laborales

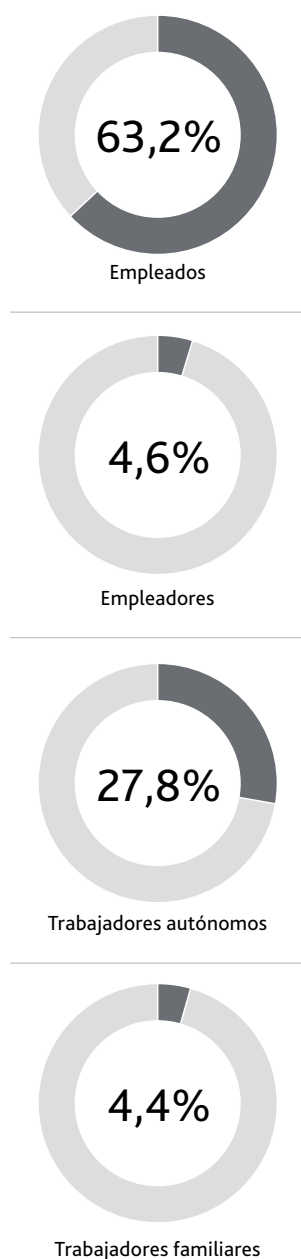
Es compleja la cuestión sobre si las cláusulas laborales en los acuerdos comerciales son efectivas para mejorar los derechos laborales y las condiciones laborales nacionales.

Con respecto a Estados Unidos, hay evidencia de que sus TLC han conducido a una mejora en la protección de los derechos laborales en el territorio de los signatarios. En particular, la "práctica de las precondiciones" ha demostrado ser una herramienta bastante efectiva para lograr que sus socios comerciales aumenten sus estándares laborales durante el proceso de negociación de los TLC.

Sin bien hay evidencia⁴ de que los países que han firmado e implementado un acuerdo comercial con Estados Unidos han experimentado mejoras en la aplicación de las leyes laborales, también hay varios ejemplos de socios que no cumplen con sus compromisos laborales. Por ejemplo, en un estudio reciente, la Oficina de Responsabilidad Gubernamental de Estados Unidos revisó la implementación de los capítulos laborales incluidos en los TLC celebrados con países latinoamericanos (por ejemplo, el TLC entre Estados Unidos y Colombia y el CAFTA-FR)⁵. El estudio encontró múltiples y sistemáticas violaciones de derechos e incumplimientos en países como Colombia y Guatemala. Otro tema relacionado a esto es que, si bien existe una estricta aplicación de los TLC de Estados Unidos, hasta la fecha sólo se ha emitido un fallo con relación a una supuesta violación de las cláusulas laborales. En resumen, si bien las precondiciones mencionadas han demostrado ser bastante efectivas en términos de obligar a los países a llevar a cabo reformas internas, el panorama es bastante más heterogéneo cuando se trata de garantizar, una vez ratificado el acuerdo, su continuo cumplimiento y aplicación.

La efectividad en el cumplimiento de las normas laborales de los TLC de la UE es igualmente compleja. Existe evidencia⁶ que indica que los marcos de cooperación establecidos en los TLC de la UE y, en particular, la mayor participación de los actores de la sociedad civil en estos esquemas, han llevado a una mejora de los derechos laborales en la fase de implementación del acuerdo. Sin embargo, también existen limitaciones al enfoque de la UE, como lo ejemplifica el caso del TLC UE-Colombia. Si bien este acuerdo aún está en ciernes, un estudio reciente indicó que su impacto en la protección del trabajo doméstico ha sido mínimo. Esto se explica, en parte, por las deficiencias operativas en los mecanismos de cooperación previstos en el acuerdo, como la falta de transparencia – tanto en términos de su composición y reglas de procedimiento –, y la visibilidad de las reuniones de la sociedad civil que monitorean la implementación de las cláusulas laborales. Los actores de la sociedad civil han sostenido, por ejemplo, que el papel y el trabajo de estos comités no se han divulgado lo suficiente, a punto tal que algunos desconocen su existencia. Una

Distribución del empleo en América Latina y el Caribe



Fuente: OIT (2017)

conclusión que podría extraerse del TLC UE-Colombia es que, en ausencia de un apoyo financiero adecuado y un fuerte compromiso con las organizaciones de la sociedad civil, un "enfoque promocional" de los derechos laborales en los TLC probablemente no sea suficiente para inducir a su cumplimiento.

Si bien el efecto de las cláusulas laborales en términos de mejoras en la protección de los derechos de los trabajadores es complejo y de múltiples niveles, la evidencia que rodea el impacto de tales disposiciones en los flujos comerciales es mucho más clara. Como ya se mencionó, los estudios han demostrado que las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales no mejoran o limitan los flujos comerciales significativamente. Pero existe una excepción importante. Un estudio reciente⁷ focalizado en los acuerdos Norte-Sur ha demostrado que, cuando un acuerdo comercial establece obligaciones relacionadas con el trabajo basados en mecanismos de cooperación profundos del tipo de los TLC de la UE, esto tiende a generar "un impacto significativo y positivo" en los flujos de comercio de los países de bajos ingresos hacia los países de altos ingresos. Por el contrario, sin embargo, las cláusulas laborales basadas en mecanismos de aplicación no tienen un efecto significativo en los flujos comerciales.

Los megaregionales y América Latina

La discusión precedente argumenta que, hasta ahora, los megaregionales han tendido a reflejar aquella opinión profundamente arraigada sobre la conveniencia de utilizar acuerdos comerciales para promover los derechos laborales. Aquellos que históricamente han descartado el interés sobre los vínculos entre comercio y trabajo – en su mayoría países en desarrollo – han propuesto la negociación de acuerdos comerciales sin cualquier obligación relacionada a las cuestiones laborales. Ejemplo de ello es la RCEP y el CFTA, que no buscan imponer obligaciones laborales sustanciales. Por el contrario, la UE y los Estados Unidos intentaron trasladar sus enfoques sobre los vínculos entre comercio y trabajo de los acuerdos comerciales bilaterales hacia los acuerdos megaregionales como la TTIP y el TPP.

Con respecto al contexto específico de América Latina, se puede observar una dicotomía similar. Actualmente, existen tres acuerdos que se podrían clasificar como megaregionales: el acuerdo del MERCOSUR (1991), que abarca a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; la Alianza del Pacífico (2011), que abarca Chile, Colombia, México y Perú; y el TLC UE-MERCOSUR que se está negociando. Los primeros dos no incluyen ninguna disposición que obligue a las partes a cumplir con las normas laborales mínimas. Sin embargo, en el TLC UE-MERCOSUR, la UE ha exigido la inclusión de un capítulo de desarrollo sostenible que requiera el cumplimiento de los derechos laborales mínimos. El texto propuesto está en línea con el enfoque promocional típicamente seguido en los acuerdos comerciales de la UE – es decir, no se basa en mecanismos de aplicación estrictos sino en el establecimiento de marcos cooperativos que permitan el monitoreo continuo de su cumplimiento.

De cara al futuro, sin embargo, se debe seguir considerando el uso de los megaregionales para desarrollar enfoques innovadores para los vínculos entre comercio y trabajo. El argumento de que están diseñados para aumentar los costos laborales en los países en desarrollo, y eliminar así una de las pocas ventajas competitivas que tienen en el comercio, ya no es sostenible. La evidencia empírica disponible ha demostrado que las cláusulas laborales de los acuerdos comerciales no tienen el efecto de inhibir los flujos comerciales.

La pregunta entonces es cómo utilizar mejor los acuerdos comerciales para impulsar simultáneamente los flujos comerciales y mejorar los derechos laborales y las condiciones de trabajo. Se han presentado muchas propuestas para mejorar las cláusulas laborales en los acuerdos comerciales. Algunos han argumentado que el alcance de los derechos cubiertos en los acuerdos debería ampliarse más allá de los derechos laborales básicos de la OIT y abarcar otros, como el derecho a la seguridad social, un salario digno y estándares de salud y seguridad. Otros han sugerido la reforma de los mecanismos estrictos que se aplican a las cláusulas laborales, al permitir que actores privados (organizaciones de la sociedad civil y sindicatos) presenten demandas contra los Estados sospechados violar los derechos laborales.

En términos más generales, una combinación de los enfoques de la UE y de los Estados Unidos podría proporcionar la fórmula ganadora. La utilización de precondiciones como ha adoptado Estados Unidos ha demostrado ser una forma muy eficaz de inducir una reforma legislativa nacional integral en el ámbito de los derechos laborales. Sin embargo, después de la ratificación, existe poca evidencia que sugiera que los mecanismos de aplicación estrictos incluidos en los acuerdos comerciales mejoran la protección de los derechos laborales y los flujos comerciales en general. Por el contrario, existe evidencia de que el enfoque de promoción previsto en los TLC de la UE ha tenido cierto éxito en la mejora gradual de los derechos laborales y ha conducido a un aumento significativo de los flujos comerciales. Por lo tanto, un acuerdo que combine el uso de precondiciones y la promoción *ex-post* de los derechos laborales a través de la cooperación regular, la asistencia técnica y la capacitación pueden proporcionar la plataforma ideal para el desarrollo económico y social sostenible.

❶ Véase: <<https://bit.ly/2HAuOW2>>.

❷ Véase: <<https://bit.ly/2J6cb9q>>.

❸ Véase: <<https://bit.ly/2qIHsro>>.

❹ Véase: <<https://bit.ly/2qKvmxV>>.

❺ Véase: <<https://bit.ly/2qH4uji>>.

❻ Véase: <<https://bit.ly/2HKl3lC>>.

❼ Disponible en: <<https://bit.ly/2HAuOW2>>.



Billy Melo-Araujo
Profesor de Derecho Económico
Internacional en la Queen
University Belfast.